



KAJIAN PENYUSUNAN MODEL PENGANGGARAN DI DAERAH BERBASIS INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA (IPM)¹

STUDY FORMULATION OF BUDGETING IN THE REGIONAL BASED ON HUMAN DEVELOPMENT INDEX¹

Joko Tri Haryanto

Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral
Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan
Korespondensi No Tel: 628176069905, No Fax: 622134831677
Email: Djohar78@gmail.com

Abstract

Along with the change of paradigm, including the Government of Local Government has an obligation to prioritize aspects of human-driven development (HDI). These priorities would have budgetary consequences. To that end, the Local Government shall allocated in the budget. The problem is, the achievement of HDI be one of the things that pose a fiscal risk in the area. This risk is usually associated with the possibility of unintended negative consequences, for example, the possibility of unexpected or slipping of HDI achievement targets. By using elasticity analysis method, this study was conducted to calculate potential fiscal risks arising in the related possibility of slipping of HDI achievement targets. Based on the analysis, it appears that the impact is different in each province (Bali, East Java, East Kalimantan and NTT NAD) in accordance with the characteristics and conditions of the area. Therefore necessary to develop a strategy that is based on the characteristics and conditions of each area in the future.

Keywords: Elasticity, HDI, Budgeting Based on HDI

Abstrak

Seiring dengan perubahan paradigma, Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk lebih memprioritaskan aspek pembangunan berbasis manusia (IPM). Prioritas tersebut tentu memiliki konsekuensi penganggaran. Untuk itu, Pemerintah Daerah wajib menganggarkan dalam APBD. Permasalahannya, pencapaian target IPM menjadi salah satu hal yang menimbulkan risiko fiskal di daerah. Risiko ini biasanya dihubungkan dengan kemungkinan terjadinya akibat buruk yang tidak diinginkan, atau tidak terduga misalnya kemungkinan melesetnya target pencapaian IPM. Dengan menggunakan metode analisis elastisitas, penelitian ini dilakukan untuk menghitung potensi risiko fiskal yang muncul di daerah terkait kemungkinan melesetnya target pencapaian IPM. Berdasarkan hasil analisis, terlihat bahwa dampak yang ditimbulkan berbeda-beda di masing-

¹ Naskah di terima pada 6 Juni 2015, revisi pertama pada 2 Agustus 2015, disetujui pada 20 Agustus 2015



masing provinsi (Bali, Jatim, Kaltim, NAD dan NTT) sesuai dengan karakteristik dan kondisi daerah. Karenanya perlu disusun strategi yang berdasarkan kepada karakteristik dan kondisi daerah masing-masing ke depannya.

Kata Kunci: Elastisitas, IPM, Penganggaran Berbasis IPM

A. PENDAHULUAN

Istilah risiko (*risk*) memiliki berbagai definisi. Risiko sering dikaitkan dengan kemungkinan kejadian atau keadaan yang dapat mengancam pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Vaughan (1978) mengemukakan beberapa definisi risiko sebagai berikut:

- 1) Risiko adalah kans kerugian (*risk is the chance of loss*): *chance of loss* berhubungan dengan suatu *exposure* (keterbukaan) terhadap kemungkinan kerugian. Dalam ilmu statistik, *chance* dipergunakan untuk menunjukkan tingkat probabilitas akan munculnya situasi tertentu. Sebagian penulis menolak definisi ini karena terdapat perbedaan antara tingkat risiko dengan tingkat kerugian. Dalam hal *chance of loss* 100%, berarti kerugian adalah pasti sehingga risiko tidak ada;
- 2) Risiko adalah kemungkinan kerugian (*risk is the possibility of loss*): istilah *possibility* berarti bahwa probabilitas sesuatu peristiwa berada diantara nol dan satu. Namun, definisi ini kurang cocok dipakai dalam analisis secara kuantitatif;
- 3) Risiko adalah ketidakpastian (*risk is uncertainty*): *uncertainty* dapat bersifat *subjective* dan *objective*. *Subjective uncertainty* merupakan penilaian individu terhadap situasi risiko yang didasarkan pada pengetahuan dan sikap individu

yang bersangkutan. *Objective uncertainty* akan dijelaskan pada dua definisi risiko berikut;

- 4) Risiko merupakan penyebaran hasil aktual dan hasil yang diharapkan (*risk is the dispersion of actual from expected results*): ahli statistik mendefinisikan risiko sebagai derajat penyimpangan sesuatu nilai disekitar suatu posisi sentral atau di sekitar titik rata-rata;
- 5) Risiko adalah probabilitas sesuatu *outcome* berbeda dengan *outcome* yang diharapkan (*risk is the probability of any outcome different from the one expected*): menurut definisi di atas, risiko bukan probabilitas dari suatu kejadian tunggal, tetapi probabilitas dari beberapa *outcome* yang berbeda dari yang diharapkan.

Dari berbagai definisi diatas, risiko dihubungkan dengan kemungkinan terjadinya akibat buruk /kerugian yang tidak diinginkan, atau tidak terduga. Dengan kata lain, kemungkinan itu sudah menunjukkan adanya ketidakpastian. Risiko dapat terjadi pada pelayanan, kinerja, dan reputasi dari institusi yang bersangkutan. Risiko yang terjadi dapat disebabkan oleh berbagai faktor antara lain kejadian alam, operasional, manusia, politik, teknologi, pegawai, keuangan, hukum, dan manajemen dari organisasi.

Suatu risiko yang terjadi dapat berasal dari risiko lainnya, dan dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Risiko



rendahnya kinerja suatu instansi berasal dari risiko rendahnya mutu pelayanan kepada publik. Risiko terakhir disebabkan oleh faktor-faktor sumber daya manusia yang dimiliki organisasi dan operasional seperti keterbatasan fasilitas kantor. Risiko yang terjadi akan berdampak pada tidak tercapainya misi dan tujuan dari instansi tersebut, dan timbulnya ketidakpercayaan dari publik.

Risiko diyakini tidak dapat dihindari. Berkenaan dengan sektor publik yang menuntut transparansi dan peningkatan kinerja dengan dana yang terbatas, risiko yang dihadapi instansi Pemerintah akan semakin bertambah dan meningkat. Oleh karenanya, pemahaman terhadap risiko menjadi keniscayaan untuk dapat menentukan prioritas strategi dan program dalam pencapaian tujuan organisasi. Risiko dapat dikurangi dan bahkan dihilangkan melalui manajemen risiko. Peran dari manajemen risiko diharapkan dapat mengantisipasi lingkungan cepat berubah, mengembangkan *corporate governance*, mengoptimalkan penyusunan *strategic management*, mengamankan sumber daya dan asset yang dimiliki organisasi, dan mengurangi *reactive decision making* dari manajemen puncak.

Menurut COSO, manajemen risiko (*risk management*) dapat diartikan sebagai *'a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, manage risk to be within its risk appetite, and provide reasonable assurance regarding the achievement*

of entity objectives.' Definisi *risk management* di atas dapat dijabarkan lebih lanjut berdasarkan kata-kata kunci sebagai berikut:

1) *On going process*

Manajemen risiko dilaksanakan secara terus menerus dan dimonitor secara berkala, bukanlah suatu kegiatan yang dilakukan sesekali (*one time event*);

2) *Effected by people*

Manajemen risiko ditentukan oleh pihak-pihak yang berada di lingkungan organisasi. Untuk lingkungan institusi pemerintah, manajemen risiko dirumuskan oleh pimpinan dan pegawai institusi/departemen yang bersangkutan;

3) *Applied in strategy setting*

Manajemen risiko telah disusun sejak dari perumusan strategi organisasi oleh manajemen puncak organisasi. Dengan penggunaan *risk management*, strategi yang disiapkan disesuaikan dengan risiko yang dihadapi oleh masing-masing bagian/unit dari organisasi;

4) *Applied across the enterprise*

Strategi yang telah dipilih berdasarkan *risk management* diaplikasikan dalam kegiatan operasional, dan mencakup seluruh bagian/unit pada organisasi. Mengingat risiko masing-masing bagian berbeda, maka penerapan *risk management* berdasarkan penentuan risiko oleh masing-masing bagian;

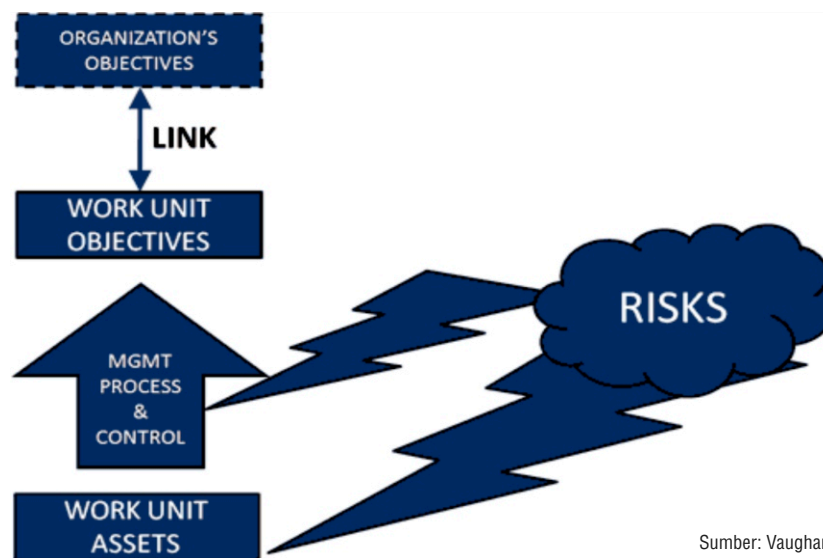
5) *Designed to identify potential events*

Manajemen risiko dirancang untuk mengidentifikasi kejadian atau keadaan yang secara potensial menyebabkan terganggunya



- pencapaian tujuan organisasi;
- 6) ***Provide reasonable assurance***
 Risiko yang dikelola dengan tepat dan wajar akan menyediakan jaminan bahwa kegiatan dan pelayanan oleh organisasi dapat berlangsung secara optimal;

- 7) ***Geared to achieve objectives***
 Manajemen risiko diharapkan dapat menjadi pedoman bagi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan.



Sumber: Vaughan, 1978

Gambar 1. Risiko dan Tujuan Organisasi

Sebagaimana dijelaskan pada Gambar 1, risiko terjadi pada unit-unit dari suatu organisasi berkenaan dengan aktivitas dari masing-masing unit. Risiko terdapat pada tindakan manajemen dalam memanfaatkan sumber daya yang dimiliki/aset dan proses operasi berikut aktivitas pengendalian yang ada. Risiko-risiko kritis dan signifikan yang tidak tertangani akan berdampak pada pencapaian tujuan-tujuan dari setiap unit. Kegagalan pencapaian tujuan pada unit akan berpengaruh langsung pada tidak terpenuhinya tujuan organisasi.

Setiap organisasi, baik pemerintah maupun swasta sangat rentan terhadap risiko. Banyak faktor penyebab terjadinya risiko, baik yang berasal dari internal perusahaan maupun lingkungan eksternal. Begitupula yang terjadi dengan entitas Pemerintah Daerah. Dengan melihat pada kondisi volatilitas kondisi makro ekonomi daerah seperti pertumbuhan ekonomi daerah, inflasi daerah yang dijadikan dasar asumsi di dalam penyusunan APBD, setiap pergeseran yang terjadi terhadap besaran pagu anggaran dapat diartikan munculnya suatu risiko terkait dengan asumsi



makro ekonomi daerah.

Faktor lainnya yang dapat dijadikan sumber risiko bagi Pemerintah Daerah adalah diskresi Pemda terkait dengan upaya peningkatan status manusia daerah yang berkualitas dalam bentuk Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang terdiri dari aspek Kesehatan, Pendidikan dan Kualitas Hidup Ekonomi yang layak. Setiap persen kenaikan angka IPM yang dikehendaki oleh Pemda tentu saja membawa implikasi yang cukup signifikan terkait dengan kebutuhan penganggaran yang harus disediakan untuk mendukung upaya meningkatkan angka IPM tersebut.

Munculnya risiko di level Pemda, khususnya terkait dengan diskresi peningkatan IPM yang membawa konsekuensi penganggaran tentu membutuhkan mitigasi risiko yang sangat komprehensif. Disadari pula strategi yang harus ditempuh oleh Pemda dalam memprioritaskan peningkatan masing-masing variabel dalam IPM, juga memiliki konsekuensi yang berbeda baik dari sisi penganggaran, dampak terhadap pengentasan kemiskinan, pengangguran serta berbagai program prioritas daerah lainnya. Suatu daerah yang memprioritaskan peningkatan derajat kesehatan di daerahnya, pasti akan memiliki kebutuhan anggaran, strategi serta dampak yang berbeda dengan daerah lainnya yang lebih mengutamakan strategi peningkatan kualitas hidup masyarakat dan lainnya.

Mengingat pentingnya permasalahan tersebut, sekiranya terdapat urgensi penyusunan kerangka model penyusunan model penganggaran daerah yang berbasis

IPM dalam APBD. Diharapkan dengan penyusunan kerangka model penganggaran berbasis IPM tersebut, nantinya akan dihasilkan sebuah perangkat simulasi dan analisis untuk menghitung dampak risiko fiskal di daerah baik yang berasal dari kondisi ekonomi makro di daerah yang memang sangat dinamis maupun berasal dari diskresi dan tanggungjawab Pemda ketika ingin meningkatkan kualitas masyarakat di daerahnya.

A. METODOLOGI PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian eksplanatoris dengan menggunakan pendekatan kuantitatif. Adapun populasi yang diambil adalah sampel secara umum untuk level provinsi. Provinsi yang dipilih adalah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Timur (NTT) dan Kalimantan Timur. Adapun dasar pemilihan sampel di level provinsi bukan di kabupaten/kota didasarkan kepada pertimbangan aspek keterwakilan wilayah Indonesia Barat, Tengah dan Timur. Selain itu juga dipertimbangkan faktor keterwakilan provinsi kaya Sumber daya alam (SDA) dan pajak (Jawa Timur dan Kalimantan Timur), provinsi menengah (Bali dan NAD) serta provinsi miskin (NTT) sebagai bentuk menggambarkan dampak risiko fiskal di daerah yang akan berbeda-beda.

Secara umum, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari lembaga-lembaga resmi pemerintah seperti Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK),



Kemenkeu terkait data rincian APBD, Badan Pusat Statistik (BPS) terkait data IPM dan PDRB serta data-data yang didapatkan dari Pemda baik di level Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai bentuk konfirmasi validitas. Tahun pengamatan yang digunakan adalah tahun 2013 mengingat adanya data tersebut adalah data realisasi APBD terkini yang sudah mendapatkan pengesahan BPK.

Terdapat dua metodologi analisis utama dalam penyusunan model belanja ini. Yaitu metode analisis menggunakan elastisitas fiskal di daerah sebagai alat untuk melakukan uji sensitivitas. Selanjutnya hasil uji sensitivitas tersebut digunakan sebagai alat simulasi terhadap berbagai sumber risiko fiskal di daerah, terkait proses penyusunan anggaran berbasis IPM. Metode simulasi ini didasarkan pada kerangka kerja model elastisitas dimana penetapan target untuk meningkatkan IPM di daerah atau pergeseran akibat volatilitas variabel ekonomi di daerah tentu saja akan menimbulkan konsekuensi anggaran APBD. Konsep elastisitas fiskal berkaitan erat dengan konsep fleksibilitas sistem fiskal. Fleksibilitas melekat (*built-in flexibility*) merupakan salah satu hal yang penting dari aplikasi kebijakan stabilisasi. (Musgrave dan Musgrave, 1984 : 72).

B. KERANGKATEORI

Teori Pertumbuhan endogen merupakan suatu teori pertumbuhan yang menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses yang bersumber dari dalam suatu sistem (Romer, 2011). Teori pertumbuhan endogen muncul sebagai kritik terhadap teori pertumbuhan Neoklasik

mengenai *diminishing marginal productivity of capital* dan konvergenitas pendapatan di berbagai negara. Berdasarkan studi empiris yang telah dilakukan menunjukkan bahwa tidak adanya konvergenitas pendapatan di berbagai negara. Hal ini karena pada negara - negara yang sudah maju, telah mengembangkan teknologi yang dapat meningkatkan kapasitas produksinya.

Kemajuan teknologi tersebut salah satunya didukung oleh adanya sumber daya manusia yang berkualitas, sehingga mereka dapat melakukan inovasi teknologi yang dapat memberikan manfaat besar terhadap pembangunan. Sehingga walaupun negara berkembang mampu meningkatkan akumulasi modal fisiknya, akan tetapi perkembangan tersebut belum dapat mengejar ketertinggalan dengan negara maju. Dalam hal ini teori pertumbuhan endogen menjelaskan mengapa akumulasi modal tidak mengalami *diminishing return*, tetapi justru mengalami *increasing return* dengan adanya spesialisasi dan investasi di bidang sumber daya manusia (Meier, 2000).

Teori pertumbuhan endogen memiliki tiga elemen dasar yakni: perubahan teknologi yang bersifat endogen melalui proses akumulasi pengetahuan, kedua, adanya penciptaan ide baru oleh perusahaan sebagai akibat adanya mekanisme *spillover* dan *learning by doing* dan ketiga, produksi barang barang konsumsi yang dihasilkan oleh fungsi produksi pengetahuan yang tumbuh tanpa batas. Teori pertumbuhan endogen yang dipelopori oleh Romer (2007) merupakan awal kebangkitan dari pemahaman baru mengenai faktor



faktor Sumber Daya Manusia (SDM) yang menentukan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang.

Hal ini seiring dengan perkembangan dunia yang ditandai oleh perkembangan teknologi modern yang digunakan dalam proses produksi. Sehingga permasalahan dalam pertumbuhan ekonomi tidak bisa dijelaskan secara baik oleh teori Neoklasik, seperti penjelasan mengenai *decreasing return to capital*, persaingan sempurna dan eksogenitas teknologi dalam model pertumbuhan ekonomi. Munculnya teori pertumbuhan endogen dapat dinyatakan dalam suatu persamaan: $Y = AK$, dimana Y merupakan tingkat output, A menunjukkan faktor-faktor yang mempengaruhi (teknologi, sedangkan K merupakan stok modal fisik dan sumber daya manusia). Dalam model pertumbuhan tersebut tidak terjadi penurunan hasil yang menurun dari modal (*diminishing marginal of capital*) seperti pada teori neoklasik (Doepke, 1999).

Hal ini disebabkan karena adanya berbagai eksternalitas (sumber daya manusia, kemajuan teknologi) yang dapat mengimbangi berbagai kecenderungan terjadinya penurunan hasil (Barro, 2007). Dalam hal ini Barro menekankan pentingnya eksternalitas yang berhubungan dengan pembentukan modal manusia dan pengeluaran untuk kegiatan penelitian. Dengan model pertumbuhan $Y = AK\alpha$ dimana $\alpha = 1$, maka model pertumbuhan endogen menunjukkan bahwa akumulasi modal, pengetahuan dan pengalaman (*learnig by doing*) tidak akan mengalami penambahan hasil yang menurun. Sehingga terdapatnya peningkatan dalam rasio K/L , maka

akan dapat meningkatkan Y/L secara proporsional.

Kemudian rasio K/Y atau Capital Output Ratio (COR) akan tetap meskipun terjadi penurunan hasil yang semakin menurun. Teori pertumbuhan endogen atau teori pertumbuhan baru (*new growth theory*), teori ini memberikan kerangka teoritis untuk menganalisis pertumbuhan endogen, yaitu pertumbuhan GNP yang persisten, yang ditentukan oleh sistem yang mengatur proses produksi dan bukan oleh kekuatan-kekuatan di luar sistem.

Teori pertumbuhan endogen berupaya menjelaskan skala hasil yang semakin meningkat dan pola pertumbuhan jangka panjang yang berbeda-beda antar negara. Aspek yang paling menarik dari model ini adalah, membantu menjelaskan keanehan aliran modal internasional yang memperparah ketimpangan negara maju dengan negara berkembang dikarenakan rendahnya tingkat investasi komplementer dalam sumber daya manusia (pendidikan), infrastruktur, atau riset dan pengembangan.

Perubahan dalam pengeluaran dan penerimaan pemerintah (G dan T) akan mempengaruhi kegiatan ekonomi, baik melalui parameter fiskal, maupaun melalui perubahan secara otomatis atau fleksibilitas melekat. Demikian juga sebaliknya, perubahan dalam perekonomian yang tercermin dalam perubahan PDRB dapat mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Pembahasan tentang elastisitas, Chaudhry (2010) membedakan koefisien elastisitas berdasarkan berubah tidaknya struktur fiskal yang dianalisis. Apabila struktur



fiskal tetap maka koefisien elastisitas disebut elastisitas melekat. Dalam hal ini, perubahan penerimaan pajak hanya dipengaruhi oleh perubahan PDRB.

IPM yang diperkenalkan oleh *United Nation Development Programme* (UNDP), sejak tahun 1990, digunakan untuk menggambarkan perkembangan pembangunan manusia secara berkelanjutan. Pada dasarnya IPM mencakup tiga komponen dasar manusia yang secara operasional mudah dihitung untuk menghasilkan suatu ukuran yang merefleksikan upaya pembangunan manusia, yaitu komponen (i) peluang hidup (*longevity*), (ii) pengetahuan (*knowledge*), dan (iii) standar hidup layak (*decent living*).

Paradigma pembangunan manusia bertitik tolak dari pemahaman bahwa proses pembangunan harus dapat memperluas pilihan. Seorang individu atau suatu keluarga lazimnya memiliki banyak keinginan, baik yang muluk-muluk maupun yang sangat mendasar. Beberapa keinginan yang sangat mendasar adalah sebagai berikut: mereka berharap bahwa keluarganya dapat hidup sehat dan berumur panjang, tinggal di lingkungan yang sehat, terbebas dari berbagai wabah serta memperoleh akses pada sanitasi dan air bersih. Individu tersebut juga menginginkan agar keluarganya memperoleh pendidikan dan pelatihan yang baik.

Mereka berharap memiliki akses pada sumberdaya ekonomi serta dapat memanfaatkan pengetahuan, ketrampilan serta kesehatannya untuk bekerja agar dapat hidup dengan layak. Individu tersebut berharap pula mampu membawakan diri dengan baik dalam

pergaulan masyarakat. Mereka juga berharap dapat hidup dalam suasana yang bebas, dan memiliki hak untuk menyuarakan kepentingannya. Proses pembangunan harus dapat merealisasikan harapan-harapan tersebut. Fokus pada manusia inilah yang mendasari konsep pembangunan manusia. Menurut konsep ini pembangunan harus seimbang antara membangun dan memanfaatkan kemampuan.

Proses pembangunan setidaknya harus mampu menciptakan lingkungan buat manusia, baik individu, keluarga maupun masyarakat, dalam mengembangkan kemampuannya secara optimal dan memiliki cukup kesempatan untuk dapat hidup yang produktif dan kreatif sesuai kebutuhan dan minatnya. Dengan kata lain pembangunan manusia tidak melulu peduli dengan pembentukan kemampuan manusia seperti kesehatan yang lebih baik serta pengetahuan dan ketrampilan. Pada sisi lain, proses pembangunan manusia juga peduli pada pemanfaatan kemampuan, baik untuk bekerja, berlibur serta kegiatan egara politik lainnya. Dua sisi pembangunan tersebut harus berkembang secara berimbang.

Konsep pembangunan seperti yang diuraikan di atas tampaknya sederhana. Namun sebagai akibat dari penyederhanaan yang berlebihan terhadap tujuan pembangunan, konsep yang cukup komprehensif tersebut menjadi terlupakan. Misalnya, tujuan paradigma pembangunan ekonomi disederhanakan menjadi pertumbuhan ekonomi/peningkatan pendapatan per kapita saja. Seringkali dinyatakan bahwa pendapatan dapat mewakili



(*proxy*) dengan baik pilihan-pilihan lainnya. Tetapi sesungguhnya pernyataan tersebut di atas hanya sebagian saja dari kebenaran.

Pendapatan memang dapat dipergunakan untuk memperluas pengetahuan dan ketrampilan, menjaga/meningkatkan kesehatan, tetapi pendapatan juga dapat digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bertentangan dengan tujuan pembangunan manusia.

Konsep pembangunan manusia seperti diuraikan tersebut di atas berbeda dari konsep/negara pembangunan yang berkembang selama setengah abad terakhir. Beberapa yang terpenting, diantaranya adalah pembangunan ekonomi, kesejahteraan manusia, kebutuhan dasar manusia, dan pembangunan sumberdaya manusia.

Perbedaan-perbedaan tersebut secara garis besar adalah dalam paradigma pembangunan ekonomi, pertumbuhan ekonomi memegang peran penting. Tetapi bukti empiris menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak menjamin pembangunan manusia. Pendekatan kesejahteraan manusia hanya melihat bahwa manusia sebagai pihak yang berhak memperoleh manfaat

pembangunan, bukan peserta aktif pembangunan. Pendekatan kebutuhan dasar memfokuskan diri pada sejumlah barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan dasar anggota masyarakat yang kurang beruntung dan bukannya pilihan-pilihan yang lebih luas bagi masyarakat.

Konsep pembangunan sumberdaya manusia berfokus pada meningkatkan kemampuan atau memberdayakan manusia, bukan pemanfaatan kemampuan tersebut. Sementara itu pendekatan pembangunan manusia mencakup keseluruhan aspek tersebut di atas. Dengan demikian konsep ini mampu mencakup lebih baik berbagai segi dan kompleksitas kehidupan manusia. Konsep Pembangunan Manusia (*Human Development*) memiliki singgungan yang sangat besar dengan Tujuan Pembangunan Milenium (*MDG-Millennium Development Goal*). Keduanya menempatkan manusia sebagai titik sentral pembangunan.

Seperti diketahui MDGs merupakan road map dari Deklarasi Millenium yang disepakati oleh 189 kepala negara pada bulan September 2000. Road map tersebut terdiri dari 8 tujuan, 18 sasaran dan 48 indikator.



Tabel 2.1
Singgungan Pembangunan Manusia dan MDGs

Pembangunan Manusia	Tujuan Pembangunan Milenium
Hidup yang sehat dan berusia panjang	Tujuan 4, 5 dan 6: Menurunkan angka kematian anak, meningkatkan kesehatan ibu, dan memberantas wabah penyakit
Terdidik	Tujuan 2 dan 3: Pendidikan dasar bagi semua, kesetaraan jender dan pemberdayaan perempuan
Pembangunan Manusia	Tujuan Pembangunan Milenium
Tingkat hidup yang layak	Tujuan 1: Menurunkan kemiskinan dan kelaparan
Kebebasan berpolitik dan kegiatan sosial	Tidak masuk dalam tujuan pembangunan namun merupakan unsur penting dalam Deklarasi Millenium
Prasyarat Lainnya	
Kelestarian Lingkungan	Tujuan 7: Menjamin kelestarian lingkungan
Keadilan, utamanya jender	Tujuan 3 : Kesetaraan jender dan memberdayakan perempuan
Lingkungan ekonomi global yang mendukung	Tujuan 8: Memperkuat kemitraan negara maju dan berkembang

Sumber: Laporan HDI, 2012

UNDP pada tanggal 5 November 2010 lalu telah meluncurkan Laporan Pembangunan Manusia (LPM), termasuk didalamnya berisi Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang mengalami reformasi. Hal ini didasari oleh pemikiran bahwa IPM biasanya “menyembunyikan” aspek ketimpangan dalam persebaran pembangunan manusia di sebuah negara. Seperti halnya dengan pendekatan pembangunan ekonomi, konsep pembangunan manusia ini juga terukur. Berdasarkan perspektif pembangunan yang telah diuraikan tersebut di atas, pembangunan manusia tidak diukur dari pendapatan semata,

tetapi dari indeks komposit yang disebut sebagai Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Idealnya indeks tersebut mencakup sebanyak mungkin negara sehingga benar-benar dapat mencerminkan berbagai segi kehidupan manusia yang sangat banyak dan kompleks. Tetapi ketersediaan data negarator membatasi hal itu. Keterbatasan tersebut di sisi lain membawa manfaat yaitu kita tidak kehilangan negara atas hakekat pembangunan manusia. Indikator-indikator sebagai negara pembentuk indeks tersebut harus dipilih dengan cermat agar dapat menangkap dengan



baik berbagai dimensi dari pilihan-pilihan manusia.

Pada tahap awal penyusunan indeks, pilihan diberikan kepada tiga negara penting/pilar utama/dimensi kehidupan manusia, yaitu

1) Usia Harapan Hidup

Pilar ini diwakili oleh usia harapan hidup pada waktu lahir. Pertimbangannya adalah usia harapan hidup yang tinggi mencerminkan tingkat kesehatan dan gizi yang baik;

2) Pendidikan atau Pengetahuan

Pilar ini diwakili oleh angka melek huruf bagi orang dewasa. Kemampuan ini dianggap sebagai langkah pertama atau jendela menuju dunia pengetahuan;

3) Standar Hidup yang Layak;

Pilar ini diwakili oleh indikator pendapatan per kapita. Agar dapat diperbandingkan antar negara, angka tingkat pendapatan per kapita tersebut perlu disesuaikan daya belinya melalui konsep *purchasing power parity* (PPP). Penyesuaian perlu dilakukan untuk mencerminkan adanya *diminishing return of the income utility*.

Dimensi kehidupan lain (diluar tiga pilar tersebut) seperti demokrasi, lingkungan, keadilan dan sebagainya, tetap memiliki peran penting namun untuk sementara tidak diukur terlebih dahulu dalam perhitungan IPM karena belum memiliki data dan informasi yang memadai. IPM merupakan indeks komposit/gabungan yang masing-masing unsurnya mempunyai satuan yang berbeda. Usia harapan hidup diukur dengan tahun, melek huruf (*literacy*) sebagai persentase penduduk dewasa yang mampu membaca dan menulis, dan pendapatan

per kapita dalam dolar (yang sudah disesuaikan).

Untuk itu ukuran satuan bersama harus diciptakan yaitu indeks dengan nilai antara 0 dan 1. Adapun proses penyusunannya adalah sebagai berikut: IPM menentukan nilai maksimum dan minimum untuk masing-masing negara, misalnya untuk usia harapan hidup dapat ditetapkan antara 25 s/d 85 tahun. Kemudian dengan menggunakan skala antara 0 sampai dengan 1, diukur capaian usia harapan hidup suatu negara/wilayah. Proses yang sama juga berlaku untuk negara-indikator lainnya. Selanjutnya indeks komposit dihitung berdasarkan rata-rata indeks masing-masing pilar tersebut.

Sebagai angka rata-rata, seluruh indikator pembangunan manusia tersebut di atas akan kehilangan informasi penting lainnya yaitu distribusi, baik dalam kaitannya dengan kelompok pendapatan, gender maupun wilayah. Eksistensi dari ketimpangan tidak akan muncul dalam angka rata-rata. Oleh karena itu indeks yang terpisah perlu pula dihitung. Indikator-indikator seperti yang telah diuraikan sebelumnya selalu disempurnakan baik dengan menambah/mengurangi/mengganti indikator, maupun melalui penyempurnaan metodologi. Beberapa penyempurnaan terpenting yang dilakukan sejak pertama kali disusunnya Indeks Pembangunan Manusia (tahun 1990) yaitu pertama, pendidikan.

Pada awalnya diukur dari persentase penduduk dewasa yang mampu baca tulis. Indikator tersebut kemudian diperluas dengan negara atau rata-rata lama bersekolah. Bobot



masing-masing adalah dua pertiga untuk melek huruf dan sepertiga untuk rata-rata lama sekolah.

Hal ini merupakan pengakuan akan pentingnya pengetahuan dan keterampilan pada tingkat yang lebih tinggi. Karena sulitnya memperoleh informasi rata-rata lama bersekolah, kemudian angka ini diganti dengan angka partisipasi sekolah pada tingkat pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

Kedua, standar kehidupan. Indikator ini diukur dengan pendapatan per kapita dalam dolar yang sudah disesuaikan daya belinya. Penyesuaian pertama terkait dengan konsep *diminishing return of the income utility*. Pertanyaan yang muncul adalah pada tingkat pendapatan berapa, manfaat tambahan pendapatan tersebut mulai turun. Pada awalnya batas tersebut ditetapkan pada garis kemiskinan negara-negara maju (sesudah disesuaikan dengan daya belinya). Kemudian batas-batas tersebut diganti dengan rata-rata pendapatan per kapita negara maju, juga setelah disesuaikan dengan daya belinya.

Ketiga, perubahan metodologi yang berlaku untuk keseluruhan pilar/dimensi pembangunan manusia yaitu batas atas dan batas bawah yang dipergunakan dalam menyusun indeks. Pada awalnya batas atas ditetapkan pada tingkat negara dengan capaian tertinggi, dan batas bawah pada tingkat negara dengan capaian terendah. Pendekatan ini menimbulkan masalah karena IPM suatu negara dapat berubah bukan karena disebabkan oleh capaian pilar-pilarnya yang berubah, tetapi karena semata-mata terjadi perubahan pada nilai batas atas dan batas bawah negara lain.

Untuk mengatasi permasalahan ini batas atas dan batas bawah ditetapkan dalam perspektif kurun waktu yang panjang, misalnya 30 tahun yang lampau sampai dengan 30 tahun ke depan. Melalui ukuran ini, masyarakat dapat memonitor perkembangan IPM-nya dan pemerintah dapat diminta pertanggungjawaban atas kinerjanya. Pada LPM 2010, hanya 169 negara yang diukur IPM-nya, termasuk Indonesia. Perubahan dalam indikator dan metodologi pengukuran IPM tentu saja akan berpengaruh terhadap nilai dan peringkat IPM semua negara. Dengan menggunakan indikator dan metodologi baru, nilai IPM Indonesia sebesar 0,600 masuk dalam kategori negara-negara berkembang kelompok menengah yang bernilai rata-rata 0,592, dengan peringkat 108 dari 169 negara yang dinilai.

Dari kawasan Asia dan Pasifik, negara yang nilai IPM-nya “bertetangga” dengan Indonesia, adalah Vietnam dan India masing-masing dengan peringkat 113 dan 119. Sedangkan negeri jiran Malaysia, termasuk dalam negara yang memiliki IPM tinggi, dan berperingkat 57. Penilaian dalam rentang waktu 1980-2010 dianggap cukup beralasan karena dalam jangka pendek beberapa indikator IPM tidak berubah secara cepat dalam mengantisipasi perubahan kebijakan, terutama terkait lama pendidikan dan usia harapan hidup. Selain itu, tentu saja metodologi dan indikator baru IPM akan berimplikasi bagi penganggaran DAU/DAK. Semua pihak terkait, terutama pemerintah provinsi dan kabupaten/kota perlu disiapkan untuk menghadapi hal tersebut.



Selain mengandung beberapa kelebihan metode elastisitas fiskal ini belanja pusat akan mengubah besarnya permintaan akhir (*final demand*) oleh komponen pengeluaran pemerintah (*government spending*) yang selanjutnya akan berpengaruh pada besaran beberapa indikator penting perekonomian diantaranya output, pendapatan masyarakat, dan tenaga kerja. Pengaruh tersebut berlangsung dari adanya *linkage* penggunaan faktor (input) dan keluaran (output) antar sektor yang digambarkan oleh matrik koefisien teknologi yang juga menggambarkan struktur perekonomian di tahun tertentu.

Selain ketiga indikator tersebut, kemiskinan adalah salah satu indikator penting untuk dilihat perubahannya sebagai akibat dari realokasi belanja APBN. Dikarenakan indikator kemiskinan bukanlah bagian langsung dari model IO, maka diperlukan model ekonometrika untuk menghitung elastisitas antara output dan kemiskinan. Selanjutnya dengan aljabar sederhana akan dapat dihubungkan dampak realokasi belanja APBN terhadap kemiskinan dengan menggunakan hasil pengganda output dari model IO dan elastisitas dari model ekonometrika.

Sebagai tindak lanjut dari laporan IPM yang disusun masing-masing negara, UNDP kemudian mencetuskan konsep Laporan Pembangunan Manusia/*Human Development Report* (HDR). Konsepsi tersebut disusun pada tahun 1990, berdasarkan paradigma manusia adalah sebagai tujuan akhir dari pembangunan dan bukan sebagai alat pembangunan. Disamping itu, pembangunan manusia lebih luas pengertiannya ketimbang

pembangunan yang bertumpu hanya pertumbuhan ekonomi sebab pada dasarnya pembangunan manusia adalah suatu proses untuk memperbanyak banyak pilihan (*human choices*), yaitu (i) pilihan untuk berumur panjang dan sehat, (ii) berilmu pengetahuan, serta (iii) memiliki akses terhadap sumberdaya yang dibutuhkan agar dapat hidup secara layak.

Sejak 1990 pula, *Human Development Report* (HDR) Global telah dirilis sebagai dokumen penting advokasi pembangunan pro-masyarakat miskin. Setiap tahunnya HDR Global memfokuskan diri pada suatu tema global yang penting, antara lain:

- 1) Mobilitas dan Pembangunan Manusia (2009)
- 2) Memerangi Perubahan Iklim (2007/08)
- 3) Kekuasaan, Kemiskinan dan Krisis Air Global (2006)
- 4) Kebebasan Kebudayaan (2004)
- 5) Millenium Development Goals (2003)
- 6) Mengakarkan Demokrasi (2002)
- 7) HAM dan Pembangunan Manusia (2000)
- 8) Gender dan Pembangunan Manusia (1995)
- 9) Dimensi-dimensi Baru Keamanan Manusia (1994)
- 10) Pembiayaan Pembangunan Manusia (1991)

Kesadaran kebutuhan akan perlunya pendekatan yang berbeda dalam memaknai proses dan dampak pembangunan terhadap manusia sebagai salah satu modal penting pembangunan, telah mendorong sejumlah negara untuk mereplikasi HDR Global dalam tingkat yang lebih aplikatif lagi, yaitu level regional dan



nasional. HDR Nasional (NHDR) pertama disusun di Bangladesh pada tahun 1992. Sejak itu HDR Nasional menjadi makin populer dan sampai hari ini sudah lebih dari sekitar 600 NHDR di pelbagai kawasan. Sementara

keberadaan HDR Regional (RHDR) yang berada diantara national dan global level sudah mencapai jumlah sebanyak 30 RHDR hingga tahun 2008. Berikut disajikan tabel tema pilihan penyusunan NHDR per kawasan:

Tabel 2.
Tema Pilihan Penyusunan NHDR per Kawasan

Afrika	Latin Amerika	Negara-negara Arab	Asia Pasifik	Europa dan CIS
<ul style="list-style-type: none"> • HIV/ AIDS • Konflik • Kemiskinan • ICT 	<ul style="list-style-type: none"> • Demokrasi • Cita-cita masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendidikan • Pemuda • Gender • Kemiskinan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tata pemerintahan • Desentralisasi • Kemiskinan • Globalisasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerekatan Sosial • Keamanan Manusia • Peranan Negara • Desentralisasi

Sumber: Prabhu K. Seeta, 21 Oktober 2009

Secara konseptual HDR sangat strategis karena, pertama, mengurai secara mendalam serta komprehensif berbagai kondisi yang terjadi berkaitan dengan pembangunan di suatu wilayah/daerah, termasuk akar persoalan yang terjadi di masyarakat secara mendetail. Kedua, dapat menemukan benang merah upaya yang harus dilakukan pemerintah dalam memecahkan berbagai persoalan yang terjadi, termasuk didalamnya mengkaitkan dengan rencana pembangunannya. Ketiga, karena penyusunan HDR menggunakan pendekatan partisipatif, baik pemerintah maupun masyarakat, maka laporan yang ditulis dapat menggambarkan pandangan yang lebih objektif dan seimbang.

Dalam konteks yang lebih aplikatif (Provinsi/Kabupaten/Kota), dimasa mendatang, pengukuran kinerja Pemerintah tidak lagi sekedar berputar pada proses penilaian kemajuan terhadap pencapaian target dan sasaran, namun lebih jauh kepada dampak

pembangunan yang dirasakan masyarakat. Dengan kata lain, karena sifat dan karakternya yang sangat unik dan kompleks, maka kinerja Pemerintah tidak lagi hanya diukur dari *action performance* (melalui *indicator good local governance*) namun harus dikembangkan hingga pada tataran pemberian dampak kepada masyarakat sebagai *customer (achievement performance)*. Dalam konteks ini, parameter pembangunan manusia dapat dikembangkan sebagai suatu instrumen penilaian kinerja hasil (*achievement performance*) pemerintah.

Proses penyusunan HDR sama pentingnya dengan produk yang akan dihasilkan (HDR itu sendiri). Artinya, ada standar minimum yang harus diikuti dan disepakati bersama dalam penyusunan HDR demi memperoleh dampak yang maksimal, karena penyusunan HDR merupakan suatu proses dan sekaligus destinasi. Setidaknya terdapat 6 asas yang ditetapkan oleh *Human Development*



Report Office, UNDP, mulai tahun 2001, untuk penyusunan HDR. Keenam asas ini bukan sebagai cetak biru, tetapi merupakan prinsip-prinsip pokok utk menjaga kualitas dan dampak yang nantinya akan ditimbulkan dari produk HDR, yaitu (i) penguasaan nasional, (ii) penyusunan partisipatoris dan inklusif, (iii) analisis independen, (iv) kualitas analisis, (v) fleksibilitas dan kreativitas dalam presentasi, dan (vi) tindak lanjut secara berkelanjutan. Beberapa asas penting dalam penyusunan HDR diantaranya:

- 1) **National ownership** penguasaan nasional sangat penting untuk partisipasi dan keberlanjutan proses karena mengandung arti komitmen terhadap suatu penguasaan kolektif yang luas dan mencakup berbagai sudut pandang. Hal ini jangan disamakan dengan penguasaan pemerintah (*government ownership*) karena penguasaan nasional dibangun lewat suatu proses yang melibatkan tenaga nasional sepanjang penyusunan dan sangat terhubung ke masa lampau serta Rencana Pembangunan yang sudah ada.
- 2) **Penyusunan Partisipatoris Dan Inklusif**. Asas ini akan mempertemukan pelbagai aktor sebagai mitra, seperti pemerintah, akademisi maupun non-akademisi, perempuan dan laki-laki, pelbagai kelompok etnis, dan lain-lain. Juga beberapa metode untuk menggalakkan partisipasi, seperti Badan Pengarah, Badan Penasihat, Penulis, Tim HDR, Kelompok Pembaca, Kelompok Tindak Lanjut, dan Kelompok Validasi dan Seminar.
- 3) **Analisis Independen**. HDR mesti

memuat kajian objektif yang berlandaskan pada analisis dan data yang andal dan terpercaya. Meski melibatkan sederet aktor, HDR bukanlah sebuah dokumen konsensus, artinya HDR merupakan Laporan Independen yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam konteks keterlibatan UNDP, akan bertanggung jawab atas jaminan kualitas dan pematuhan terhadap proses penyusunan dan bertanggungjawab atas peer review draft HDR.

- 4) **Kualitas Analisis**. HDR yang berkualitas memastikan bahwa analisis yang dilakukan memfokuskan pada orang/manusia sebagai tujuan akhir dari pembangunan; menggunakan data kualitatif dan kuantitatif untuk menopang analisis kebijakan; adanya keterkaitan dengan HDR Global, Nasional, Regional, dan Lokal; dirumuskannya pesan-pesan kebijakan yg layak; dan dimuatnya strategi-strategi yang didefinisi secara jelas guna membantu tercapainya sasaran-sasaran *Human Development* di negara terkait.
- 5) **Fleksibilitas Dan Kreatifitas Dalam Presentasi**. Dalam kapasitas ini presentasi HDR harus jelas dan *user-friendly*; mampu menampilkan ilustrasi yang menarik, bahasa yang mudah dimengerti, dan gaya yang kreatif; pemakaian editor dan pembatasan ukuran HDR yang berguna; perlu adanya Kisah Masyarakat yang berguna untuk “mengangkat” suara mereka; perlunya penerjemahan ke bahasa lokal; dan dapat diakses lewat Internet, CD atau basis data interaktif lainnya.



- 6) **Tindak Lanjut Secara Kontinu.** Adalah merupakan strategi advokasi yang membangun kesadaran dan dialog. Metode mobilisasi sosial sering diadopsi sebagai tindak lanjut proaktif.

Keberadaan HDR tentunya bukanlah sesuatu yang dipaksakan, tetapi merupakan suatu kebutuhan dalam menyikapi dan merubah mindset berpikir para pengambil dan pemrakarsa pembangunan dan kebijakan suatu negara bahwa “manusia adalah tujuan akhir dari pembangunan dan bukan sebagai alat pembangunan”. Prabhu (2009) menyatakan bahwa dari berbagai pengalaman dan kisah sukses yang ada, HDR dipercaya mampu memberi dampak positif bagi proses pengambilan kebijakan suatu wilayah, antara lain :

- 1) Mengusulkan rekomendasi kebijakan alternatif dan/atau opsi kebijakan pembangunan *human development*.
- 2) Membangun kapasitas nasional untuk merumuskan dan mempengaruhi strategi dan solusi yang berwawasan rakyat.
- 3) Memperkaya data pada tataran nasional, termasuk metodologi analisis data.
- 4) Memberi kontribusi langsung peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tema tertentu (yaitu reformasi pemerintah lokal, kepegawaian pemerintah, strategi antikeiskinan).
- 5) Memberi dampak nyata terhadap perencanaan pembangunan atau pembangunan kelembagaan.
- 6) Digunakan sebagai landasan dalam berdebat dengan mitra luar.

- 7) Sebagai *platform* aksi antara masyarakat nonpemerintah dan masyarakat madani.
- 8) Dampak langsung terhadap bidang-bidang program UNDP dan dukungan kebijakan.
- 9) Membangun sinergi dengan UNDP dan lembaga PBB lainnya.

D. HASIL DAN KELUARAN

Dari model simulasi ini, dihasilkan analisis di beberapa daerah sebagai berikut:

1) Provinsi Bali

Berdasarkan analisis simulasi risiko fiskal di daerah akibat perubahan pertumbuhan ekonomi daerah mengalami penurunan sebesar 1%, maka potensi pendapatan daerah di tahun 2013 akan mengalami penurunan sebesar Rp51,680 miliar dengan persentase terbesar disebabkan adanya penurunan pajak hotel dan restoran yang menjadi domain pajak kabupaten kota. Penurunan pajak hotel dan restoran sebagai dampak terbesar diakibatkan sektor pariwisata mendominasi pendapatan daerah di Provinsi Bali. Penurunan pendapatan sebesar Rp51,680 miliar ini ternyata akan direspon oleh penurunan total belanja daerah Provinsi Bali sebesar Rp85,402 miliar sehingga porsi pembiayaan di dalam APBD Provinsi Bali mengalami peningkatan sebesar Rp48,452 miliar.

Sebaliknya upaya penurunan pengangguran terbuka di Provinsi Bali membutuhkan tambahan anggaran sebesar Rp26,486 miliar lebih kecil jika dibandingkan upaya untuk mengurangi kemiskinan yang membutuhkan anggaran sebesar Rp84,322 miliar. Hal ini mengindikasikan bahwa di Provinsi Bali strategi mengurangi masalah



sosial lebih baik memberikan pekerjaan kepada masyarakat sehingga pengangguran berkurang dibandingkan harus mengurangi angka kemiskinan yang salah satunya dipicu tingginya angka pengangguran.

Upaya peningkatan IPM angka harapan hidup di Provinsi Bali membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp89,377 miliar, dibandingkan upaya meningkatkan angka melek huruf sebesar Rp127,557 miliar, atau upaya peningkatan IPM rata-rata lama sekolah sebesar Rp160,421 miliar. Porsi kenaikan anggaran terbesar justru terjadi ketika upaya peningkatan status kesejahteraan masyarakat di Provinsi Bali membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp185,860 miliar.

Berdasarkan hasil simulasi tersebut, Pemda Provinsi Bali harus memberikan prioritas utama pada pengembangan subsektor-subsektor yang menjadi kontributor utama sektor pariwisata seperti perdagangan, hotel dan restoran. Secara struktural, subsektor tersebut memiliki keterkaitan ke belakang (*backward linkage*) dan ke depan (*forward linkage*) yang besar dengan angkatan kerja. Untuk itu, strategi mengurangi pengangguran dapat dijadikan pengungkit bagi upaya mengurangi kemiskinan. Dengan memberikan pekerjaan kepada pengangguran, maka kemiskinan akan serta merta teratasi.

Terkait dengan strategi meningkatkan IPM, maka pilihan yang paling membutuhkan anggaran terbesar adalah opsi meningkatkan kesejahteraan dibandingkan pilihan meningkatkan kualitas pendidikan maupun derajat kesehatan masyarakat. Hal ini memang sering terjadi di suatu daerah yang strategi pembangunannya

berbasis industri padat karya seperti pariwisata di Provinsi Bali.

2) Provinsi Jatim

Berdasarkan analisis simulasi risiko fiskal di daerah akibat perubahan pertumbuhan ekonomi daerah mengalami penurunan sebesar 1%, maka potensi pendapatan daerah di tahun 2013 akan mengalami penurunan sebesar Rp. 98,999 miliar dengan persentase terbesar disebabkan adanya penurunan provinsi khususnya pajak kendaraan bermotor. Jika dibandingkan dengan Provinsi Bali terlihat perbedaan komposisi antara daerah dengan porsi terbesar sektor pariwisata dengan daerah dengan porsi terbesar sektor industri.

Penurunan pendapatan sebesar Rp. 98,999 miliar ini ternyata akan direspon oleh penurunan total belanja daerah Provinsi Jatim sebesar Rp. 208,283 miliar sehingga porsi pembiayaan di dalam APBD Provinsi Jatim mengalami peningkatan sebesar Rp. 124,833 miliar. Jika dibandingkan dampak penurunan pendapatan dengan belanja daerah, dapat dilihat bahwa skala ekonomi Provinsi Jatim lebih besar dibandingkan skala ekonomi Pemda Bali baik dari sisi pendapatan, belanja serta pembiayaan di APBD.

Upaya penurunan pengangguran terbuka di Provinsi Jatim membutuhkan tambahan anggaran sebesar Rp. 567,593 miliar lebih besar jika dibandingkan upaya untuk mengurangi kemiskinan yang membutuhkan anggaran sebesar Rp. 365,699 miliar. Hal ini mengindikasikan bahwa di Provinsi Jatim strategi mengurangi masalah sosial lebih baik difokuskan kepada upaya menurunkan angka kemiskinan



jika dibandingkan dengan upaya menurunkan angka pengangguran.

Upaya peningkatan IPM angka harapan hidup di Provinsi Jatim membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp. 266,066 miliar, dibandingkan upaya meningkatkan angka melek huruf sebesar Rp648,321 miliar, atau upaya peningkatan IPM rata-rata lama sekolah sebesar Rp. 684,763 miliar. Porsi kenaikan anggaran besar terjadi juga dibutuhkan ketika upaya peningkatan status kesejahteraan masyarakat di Provinsi Jatim membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp. 442,620 miliar.

Sebaliknya, berdasarkan hasil simulasi, Pemda Provinsi Jawa Timur memiliki basis perekonomian yang lebih bersifat industri dibandingkan pariwisata. Karenanya, Pemda Provinsi Jawa Timur harus memberikan prioritas utama pada pengembangan subsektor-subsektor yang menjadi kontributor utama sektor industri seperti transportasi dan industri itu sendiri. Secara struktural, subsektor tersebut memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkage*) yang lebih besar dibandingkan keterkaitan ke belakang (*backward linkage*). Untuk itu, strategi mengurangi kemiskinan justru menjadi lebih *feasible* dijadikan sebagai faktor pengungkit utama dalam upaya mengurangi pengangguran. Prinsipnya adalah dengan mengentaskan kemiskinan terlebih dahulu, maka pengangguran akan teratasi. Terkait dengan strategi meningkatkan IPM, maka pilihan yang paling membutuhkan anggaran terbesar adalah opsi meningkatkan kualitas pendidikan, dibandingkan pilihan meningkatkan kesejahteraan masyarakat maupun derajat kesehatan

masyarakat.

3) Provinsi Kaltim

Berdasarkan analisis simulasi risiko fiskal di daerah akibat perubahan pertumbuhan ekonomi daerah mengalami penurunan sebesar 1%, maka potensi pendapatan daerah di tahun 2013 akan mengalami penurunan sebesar Rp. 120,766 miliar dengan persentase terbesar disebabkan adanya penurunan pajak kabupaten/kota, khususnya pajak bahan bakar kendaraan bermotor. Penurunan pendapatan sebesar Rp. 120,766 miliar ini ternyata akan direspon oleh penurunan total belanja daerah Provinsi Kaltim sebesar Rp. 1,3 triliun rupiah sehingga porsi pembiayaan di dalam APBD Provinsi Kaltim mengalami peningkatan sebesar Rp. 124,833 miliar.

Jika dibandingkan dampak penurunan pendapatan dengan belanja daerah, dapat dilihat bahwa skala ekonomi Provinsi Kaltim belum sebesar skala ekonomi Pemda Jatim baik dari sisi pendapatan, belanja serta pembiayaan di APBD. Upaya penurunan pengangguran terbuka di Provinsi Kaltim membutuhkan tambahan anggaran sebesar Rp773,655 miliar lebih kecil jika dibandingkan upaya untuk mengurangi kemiskinan yang membutuhkan anggaran sebesar Rp6,5 triliun.

Hal ini mengindikasikan bahwa di Provinsi Kaltim strategi mengurangi masalah sosial lebih baik difokuskan kepada upaya menurunkan pengangguran terbuka jika dibandingkan dengan upaya menurunkan angka kemiskinan. Upaya peningkatan IPM angka harapan hidup di Provinsi Kaltim



membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp. 169,222 miliar, dibandingkan upaya meningkatkan angka melek huruf sebesar Rp. 199,809 miliar, atau upaya peningkatan IPM rata-rata lama sekolah sebesar Rp. 202,990 miliar. Porsi kenaikan anggaran terbesar justru terjadi ketika upaya peningkatan status kesejahteraan masyarakat di Provinsi Kaltim membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp. 661,797 miliar.

Untuk kasus daerah yang memiliki basis kekayaan sumber daya alam (SDA) yang besar seperti Provinsi Kalimantan Timur, secara struktur memiliki dampak yang mirip dengan sektor industri. Subsektor yang menjadi prioritas adalah subsektor yang terkait dengan transportasi dan industri. Subsektor tersebut memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkage*) yang lebih besar dibandingkan keterkaitan ke belakang (*backward linkage*).

Namun terkait strategi mengurangi kemiskinan atau pengangguran, Provinsi Kalimantan Timur justru lebih mirip dengan strategi yang dilakukan Pemerintah Provinsi Bali dengan memprioritaskan upaya mengurangi pengangguran terbuka. Dengan mengurangi jumlah pengangguran terbuka, maka kemiskinan dapat diatasi. Sementara strategi meningkatkan IPM, maka pilihan yang paling membutuhkan anggaran terbesar adalah opsi meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya terkait dengan upaya memperluas kesempatan kerja, dibandingkan upaya meningkatkan kualitas pendidikan dan derajat kesehatan.

4) Provinsi NAD

Berdasarkan analisis simulasi risiko fiskal di daerah akibat perubahan pertumbuhan ekonomi daerah mengalami penurunan sebesar 1%, maka potensi pendapatan daerah di tahun 2013 akan mengalami penurunan sebesar Rp. 3,1 miliar dengan persentase terbesar disebabkan adanya penurunan pajak provinsi, khususnya pajak bea balik nama kendaraan bermotor. Penurunan pendapatan sebesar Rp. 3,1 miliar ini ternyata akan direspon oleh penurunan total belanja daerah Provinsi NAD sebesar Rp190,5 miliar rupiah sehingga porsi pembiayaan di dalam APBD Provinsi NAD mengalami peningkatan sebesar Rp. 107,644 miliar.

Upaya penurunan pengangguran terbuka di Provinsi NAD membutuhkan tambahan anggaran sebesar Rp. 187,128 miliar lebih kecil jika dibandingkan upaya untuk mengurangi kemiskinan yang membutuhkan anggaran sebesar Rp. 194,97 miliar. Hal ini mengindikasikan bahwa di Provinsi NAD strategi mengurangi masalah sosial lebih baik difokuskan kepada kedua upaya menurunkan pengangguran terbuka dan kemiskinan jika dibandingkan secara keseluruhan.

Upaya peningkatan IPM angka harapan hidup di Provinsi NAD membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp. 94,345 miliar, dibandingkan upaya meningkatkan angka melek huruf sebesar Rp. 203,371 miliar. Porsi kenaikan anggaran terbesar justru terjadi ketika upaya peningkatan status kesejahteraan masyarakat di Provinsi NAD membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp. 266,019 miliar.



Konsistensi kebijakan juga terjadi dalam kasus Provinsi NAD yang berbasis kekayaan SDA. Hampir mirip dengan strategi Provinsi Kalimantan Timur, Pemerintah Provinsi NAD juga wajib memprioritaskan subsektor yang terkait dengan transportasi dan industri, yang memberikan dampak pergeseran penurunan penerimaan pajak daerah khususnya Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) serta Pajak Bahan Bakar (PBB-KB). Subsektor tersebut memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkage*) yang lebih besar dibandingkan keterkaitan ke belakang (*backward linkage*).

Khusus Provinsi NAD, keunikan muncul ketika strategi mengurangi kemiskinan dan pengangguran justru perlu dilakukan secara bersamaan. Dengan demikian kebutuhan anggaran yang wajib dialokasikan juga menjadi tidak terlalu besar. Sementara strategi meningkatkan IPM, maka pilihan yang paling membutuhkan anggaran terbesar adalah opsi meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya terkait dengan upaya memperluas kesempatan kerja, dibandingkan upaya meningkatkan kualitas pendidikan dan derajat kesehatan.

5) Provinsi NTT

Berdasarkan analisis simulasi risiko fiskal di daerah akibat perubahan pertumbuhan ekonomi daerah mengalami penurunan sebesar 1%, maka potensi pendapatan daerah di tahun 2013 akan mengalami penurunan sebesar Rp. 3,6 miliar dengan persentase terbesar disebabkan adanya penurunan pajak provinsi, khususnya pajak bahan bakar kendaraan bermotor.

Penurunan pendapatan sebesar Rp. 3,6 miliar ini ternyata akan direspon oleh penurunan total belanja daerah Provinsi NTT sebesar Rp. 46,1 miliar rupiah sehingga porsi pembiayaan di dalam APBD Provinsi Bali mengalami peningkatan sebesar Rp. 42,480 miliar.

Upaya penurunan pengangguran terbuka di Provinsi NTT membutuhkan tambahan anggaran sebesar Rp172,048 miliar lebih kecil jika dibandingkan upaya untuk mengurangi kemiskinan yang membutuhkan anggaran sebesar Rp10,7 miliar. Hal ini mengindikasikan bahwa di Provinsi NTT strategi mengurangi masalah sosial lebih baik difokuskan kepada upaya menurunkan kemiskinan jika dibandingkan dengan upaya menurunkan angka pengangguran terbuka.

Upaya peningkatan IPM angka harapan hidup di Provinsi NTT membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp. 49,9 miliar, dibandingkan upaya meningkatkan angka melek huruf sebesar Rp. 65,194 miliar, atau upaya peningkatan IPM rata-rata lama sekolah sebesar Rp. 71,921 miliar. Porsi kenaikan anggaran justru terjadi ketika upaya peningkatan status kesejahteraan masyarakat di Provinsi NTT membutuhkan kenaikan anggaran sebesar Rp. 108,651 miliar.

Kondisi yang paling menarik justru muncul di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Dikenal sebagai salah satu provinsi termiskin di Indonesia, tantangan pengembangan IPM menjadi kendala besar bagi Pemerintah Provinsi NTT khususnya terkait upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terkait elastisitas pendapatan daerah, basis industri di provinsi NTT ternyata juga sedikit didominasi oleh sektor



transportasi dan industri.

Hal ini mengindikasikan bahwa potensi pengembangan ekonomi di Provinsi NTT harusnya berbasis perdagangan, transportasi dan industri. Namun demikian, pengembangan teknologi tampaknya menjadi kendala terbesar dalam upaya pengembangan. Terlebih sektor-sektor tersebut adalah sektor yang memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkage*) yang lebih besar dibandingkan keterkaitan ke belakang (*backward linkage*). Ke depannya, tantangan terbesar bagi Pemerintah Provinsi NTT adalah peningkatan alokasi APBD bagi pengembangan teknologi yang mendukung industrialisasi di daerah.

E. PENUTUP

Sebagai catatan akhir, dapat disimpulkan bahwa kajian ini telah mampu membuat simulasi yang menghubungkan sumber risiko fiskal di daerah dengan upaya meningkatkan status IPM di Indonesia, walaupun tentunya perlu penyempurnaan lebih lanjut. Berdasarkan simulasi, di Provinsi Bali disimpulkan bahwa sektor pariwisata masih mendominasi pendapatan daerah di Provinsi Bali. Karenanya Pemda Provinsi Bali harus memberikan prioritas utama pada pengembangan subsektor-subsektor yang menjadi kontributor utama sektor pariwisata seperti perdagangan, hotel dan restoran. Secara struktural, subsektor tersebut memiliki keterkaitan ke belakang (*backward linkage*) dan ke depan (*forward linkage*) yang besar dengan angkatan kerja.

Terkait strategi mengurangi pengangguran dapat dijadikan pengungkit bagi upaya mengurangi

kemiskinan. Dengan memberikan pekerjaan kepada pengangguran, maka kemiskinan akan serta merta teratasi. Terkait dengan strategi meningkatkan IPM, maka pilihan yang paling membutuhkan anggaran terbesar adalah opsi meningkatkan kesejahteraan dibandingkan pilihan meningkatkan kualitas pendidikan maupun derajat kesehatan masyarakat. Hal ini memang sering terjadi di suatu daerah yang strategi pembangunannya berbasis industri padat karya seperti pariwisata di Provinsi Bali.

Sebaliknya, berdasarkan analisis, Provinsi Jawa Timur memiliki basis perekonomian yang lebih bersifat industri dibandingkan pariwisata. Karenanya, Pemda Provinsi Jawa Timur harus memberikan prioritas utama pada pengembangan subsektor-subsektor yang menjadi kontributor utama sektor industri seperti transportasi dan industri itu sendiri. Secara struktural, subsektor tersebut memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkage*) yang lebih besar dibandingkan keterkaitan ke belakang (*backward linkage*).

Bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur, strategi mengurangi kemiskinan justru menjadi lebih *feasible* dijadikan sebagai faktor pengungkit utama dalam upaya mengurangi pengangguran. Prinsipnya adalah dengan mengentaskan kemiskinan terlebih dahulu, maka pengangguran akan teratasi. Terkait dengan strategi meningkatkan IPM, maka pilihan yang paling membutuhkan anggaran terbesar adalah opsi meningkatkan kualitas pendidikan, dibandingkan pilihan meningkatkan kesejahteraan masyarakat maupun derajat kesehatan masyarakat.



Untuk kasus daerah yang memiliki basis kekayaan sumber daya alam (SDA) yang besar seperti Provinsi Kalimantan Timur, secara struktur memiliki dampak yang mirip dengan sektor industri. Subsektor yang menjadi prioritas adalah subsektor yang terkait dengan transportasi dan industri. Subsektor tersebut memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkage*) yang lebih besar dibandingkan keterkaitan ke belakang (*backward linkage*).

Namun terkait strategi mengurangi kemiskinan atau pengangguran, Provinsi Kalimantan Timur justru lebih mirip dengan strategi yang dilakukan Pemerintah Provinsi Bali dengan memprioritaskan upaya mengurangi pengangguran terbuka. Dengan mengurangi jumlah pengangguran terbuka, maka kemiskinan dapat diatasi. Sementara strategi meningkatkan IPM, maka pilihan yang paling membutuhkan anggaran terbesar adalah opsi meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya terkait dengan upaya memperluas kesempatan kerja, dibandingkan upaya meningkatkan kualitas pendidikan dan derajat kesehatan.

Khusus Provinsi NAD, keunikan muncul ketika strategi mengurangi kemiskinan dan pengangguran justru perlu dilakukan secara bersamaan. Dengan demikian kebutuhan anggaran yang wajib dialokasikan juga menjadi tidak terlalu besar. Sementara strategi meningkatkan IPM, maka pilihan yang paling membutuhkan anggaran terbesar adalah opsi meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya terkait dengan upaya memperluas kesempatan kerja, dibandingkan upaya

meningkatkan kualitas pendidikan dan derajat kesehatan.

Kondisi yang paling menarik justru muncul di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Dikenal sebagai salah satu provinsi termiskin di Indonesia, tantangan pengembangan IPM menjadi kendala besar bagi Pemerintah Provinsi NTT khususnya terkait upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terkait elastisitas pendapatan daerah, basis industri di provinsi NTT ternyata juga sedikit didominasi oleh sektor transportasi dan industri.

Hal ini mengindikasikan bahwa potensi pengembangan ekonomi di Provinsi NTT harusnya berbasis perdagangan, transportasi dan industri. Namun demikian, pengembangan teknologi tampaknya menjadi kendala terbesar dalam upaya pengembangan. Terlebih sektor-sektor tersebut adalah sektor yang memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkage*) yang lebih besar dibandingkan keterkaitan ke belakang (*backward linkage*). Ke depannya, tantangan terbesar bagi Pemerintah Provinsi NTT adalah peningkatan alokasi APBD bagi pengembangan teknologi yang mendukung industrialisasi di daerah.

F. DAFTAR PUSTAKA

- Barro, Robert J. (2007). *Macroeconomic*. The MIT Press. One Rogers Street. Cambridge;
- Doepke, Matthias. Andreas Lehnert. Andrew W. Sellgren. (1999). *Macroeconomic*. University of Chicago. USA;
- Hidayanto, D. (2006). *The Indonesian Budget*. Warta Anggaran. Direktorat Jenderal Anggaran;



- Meier, Andre. (2012). *Sovereign Risk, Fiscal Policy and Macroeconomic Stability*. IMF Working Paper. Washington DC. USA;
- Musgrave, Musgrave. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. 5th Edition;
- Nazara, S, (1997). *Analisis Input Output*. Lembaga Penerbit FE-UI. Jakarta;
- Romer, David. (2011). *Advanced Macroeconomics*. McGraw-Hill Irwin. USA;
- Wooldridge, J.M.. (2001). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. The MIT Press. Massachuset;
- Vaughan, Emmett, J. (1978). *Risk Management*. Institute Risk Management and Insurance , University of Iowa;
- Chaudhry, Imran Sjarif. 2010. *Determinants of Low Tax Revenue in Pakistan*. Pakistan Journal of Social Sciences (PJSS) Vol. 30, No. 2 (December 2010), pp. 439-452
- UNDP Report. (2013). *Regional Dimension of Human Development Towards Sustainable Human Development in Decentralized Indonesia*;
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Laporan Pertanggungjawaban APBD Provinsi Bali, Tahun 2013;
- Laporan Pertanggungjawaban APBD Provinsi Jawa Timur, Tahun 2013;
- Laporan Pertanggungjawaban APBD Provinsi Kalimantan Timur, Tahun 2013;
- Laporan Pertanggungjawaban APBD Provinsi Nangroe Aceh Darusalam, Tahun 2013;
- Laporan Pertanggungjawaban APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur, Tahun 2013;

